



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2018
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo

Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 1° novembre 2017

L'essenziale in breve

La carcerazione amministrativa adempie l'obiettivo di garantire l'esecuzione dell'allontanamento dei richiedenti l'asilo respinti. Benché sia globalmente applicata in modo adeguato, a livello cantonale presenta differenze considerevoli, che in alcuni casi sollevano anche interrogativi sulla legalità. La Confederazione ha sinora dato prova di un certo riserbo, ma sembra ora voler assumere un ruolo sempre più attivo sul fronte della vigilanza.

Il previsto finanziamento della costruzione di stabilimenti carcerari determinerà probabilmente un sensibile aumento dei costi a carico della Confederazione per la carcerazione amministrativa dei richiedenti l'asilo respinti, che attualmente si situano attorno ai 20 milioni di franchi annui. Non è tuttavia chiaro in che modo la carcerazione verrà applicata. Per questo motivo nel gennaio 2016 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare la carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo.

Nella seduta del 23 giugno 2016 la competente Sottocommissione DFGP/CaF della CdG del Consiglio nazionale ha deciso che la valutazione doveva approfondire in particolare l'efficacia della carcerazione amministrativa e l'adeguatezza della sua applicazione, nonché il ruolo della Confederazione. Doveva inoltre, per quanto possibile, tenere debitamente conto di aspetti legati alla legalità e alla situazione dei minori in carcerazione amministrativa. La Sottocommissione aveva altresì auspicato un raffronto a livello europeo.

Il CPA ha successivamente conferito all'istituto BASS un mandato peritale per un'analisi statistica dell'andamento della permanenza in Svizzera dei richiedenti l'asilo respinti prima del 2014, ossia prima che entrassero in vigore le modifiche apportate dal regolamento Dublino III dell'UE. Il CPA ha inoltre condotto colloqui con una cinquantina di persone, prevalentemente autorità cantonali della migrazione e della Segreteria di Stato della migrazione (SEM), ed effettuato un'ampia analisi di documenti. Per il raffronto europeo si è fondata sui dati statistici e sulle valutazioni esistenti.

La carcerazione amministrativa è efficace, ma presuppone la cooperazione internazionale

Fra le 61 677 decisioni negative in materia di asilo emanate fra il 2011 e il 2014, in 12 227 casi le persone interessate sono state poste in carcerazione amministrativa. Lo scopo di garantire l'esecuzione dell'allontanamento dei richiedenti l'asilo respinti è praticamente sempre stato raggiunto nei casi Dublino e in due terzi dei casi di allontanamento verso lo Stato d'origine. La carcerazione amministrativa è quindi efficace. Può tuttavia essere ordinata solo se l'allontanamento è presumibilmente attuabile, ma questo dipende anzitutto dallo Stato di destinazione, che deve essere disposto a rilasciare i documenti alle persone interessate e ad accoglierle. È quindi indispensabile una buona cooperazione internazionale in materia di migrazione. Le

autorità cantonali della migrazione lamentano tuttavia che la politica estera della Svizzera non conferisce sufficiente importanza a questo aspetto.

Differenze fra i Cantoni sollevano interrogativi sulla legalità

La valutazione ha fatto emergere considerevoli differenze fra i Cantoni per quanto concerne sia la frequenza e il momento in cui la carcerazione viene ordinata sia la durata, l'applicazione a minorenni e il raggiungimento dell'obiettivo. La diversa composizione dei richiedenti l'asilo respinti in relazione a sesso, età, situazione familiare o Stato di provenienza spiega queste differenze nella misura di un terzo al massimo. Le differenze fra i Cantoni sono soprattutto espressione di una diversa concezione di proporzionalità della carcerazione, che a sua volta dipende dalle politiche e dalle giurisdizioni cantonali. Occorre quindi chiedersi in che misura le differenze constatate siano giustificate dal profilo dell'uguaglianza giuridica, da un lato, e del federalismo dell'esecuzione, dall'altro.

Una maggiore vigilanza della Confederazione comporta opportunità e rischi

Sino ad oggi la SEM ha impostato la sua funzione di vigilanza nell'esecuzione degli allontanamenti sul dialogo con i Cantoni, che peraltro apprezzano questo approccio. Le differenze cantonali constatate evidenziano tuttavia che l'armonizzazione conseguita è limitata. Sussidiando gli stabilimenti carcerari la Confederazione ha ora introdotto degli incentivi finanziari per migliorare le condizioni di carcerazione. Dall'autunno 2016 la SEM ha inoltre per legge il compito di sorvegliare l'esecuzione degli allontanamenti. Può anche decidere di sopprimere gli indennizzi finanziari ai Cantoni che non adempiono correttamente l'obbligo di eseguire gli allontanamenti. Ciò presenta da un lato un'opportunità per armonizzare maggiormente le prassi in materia di esecuzione. Dall'altro, vi è però anche il rischio che, di fronte alle sanzioni possibili, la carcerazione amministrativa venga ordinata più spesso, anche nei casi in cui i requisiti legali non sono chiaramente adempiuti.

La gestione dei dati della SEM è inefficiente e presenta un elevato rischio di errore

Fra i sistemi di gestione di dati esistenti nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento vi sono numerosi doppioni, che generano maggiori costi. I sistemi elettronici non sono sufficientemente collegati fra di loro e gli stessi dati devono quindi essere inseriti più volte, con il conseguente rischio di errore. La registrazione corretta dei dati relativi alla carcerazione amministrativa non rappresenta attualmente una priorità né per molti Cantoni né per la SEM. I dati relativi ad alcuni Cantoni si sono inoltre rivelati insufficienti per l'analisi statistica nell'ambito della presente valutazione. L'utilità dei dati sinora gestiti dalla SEM sull'esecuzione degli allontanamenti è limitata.